



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

28 NOVEMBRE 1989

PROJET DE DECRET

MODIFIANT LE DECRET DU 10 MAI 1984
RELATIF AUX MAISONS DE REPOS
POUR PERSONNES AGEES (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DE
LA SANTE, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA
PROTECTION DE LA JEUNESSE PAR M. LENFANT

(1) Cf. Doc. Conseil 93 (1989-1990) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de la Santé, des Affaires sociales et de la Protection de la Jeunesse, s'est réunie le 28 novembre 1989 pour examiner le projet de décret modifiant le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées (1).

EXPOSE INTRODUCTIF DE M. LE MINISTRE DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES

Lors de la réunion du 28 novembre 1989, l'Exécutif a introduit la discussion du projet de décret par l'exposé suivant :

M. le ministre indique qu'il souhaite mettre de l'ordre dans l'anarchie qui règne dans le domaine de l'agrément des maisons de repos pour personnes âgées. Il convient en effet de protéger les personnes âgées des abus dont elles sont parfois victimes de la part de certaines directions de maisons de repos. L'Exécutif peut grâce au système de l'agrément contrôler les maisons de repos et faire fermer au besoin, celles qui ne répondraient pas aux critères de l'agrément ou abuseraient de la confiance que les personnes âgées ont placée en elles.

De ce point de vue, un délai d'agrément est une bonne chose. Il estime que l'on pourrait discuter de la durée de six ans, mais elle a été déterminée comme étant un moyen terme. Elle oblige les maisons de repos à redemander un agrément et elle oblige l'administration à vérifier de près ces demandes d'agrément par rapport à la réalité. Ce qui permet ainsi un contrôle régulier lors des renouvellements d'agréments.

Cette disposition entre dans un cadre plus large car l'objectif de l'Exécutif est de fixer un minimum de règles d'encadrement dans le secteur des maisons de repos.

C'est un premier pas, mais qui permet un contrôle plus strict et plus sévère et qui devrait permettre d'éviter la commercialisation des maisons de repos et tous les excès possibles qu'elle entraîne et d'éviter qu'à l'avenir, certaines maisons de repos ne soient, comme actuellement, de véritables mouvoirs.

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Membres de la commission :

MM. Bertouille (Président), Mme Corbisier, M. Detremmeric, Mme Delruelle, MM. Dufour, Hofman, Mayeur, Santkin, Winkel, Lenfant (Rapporteur).

Ont assisté aux travaux :

M. Guillaume, ministre des Affaires sociales et de la Santé; Mme Guebels, du Cabinet de M. le ministre des Affaires sociales et de la Santé; M. Lelievre, du Cabinet de M. le ministre-président; M. Demanze, expert du groupe PS.

DISCUSSION GENERALE

Un commissaire demande pour quelles raisons le délai de l'agrément relatif aux maisons de repos est fixé à six ans.

M. le ministre répond qu'il s'agit de fixer un délai qui semble réaliste et permettre à chacun de travailler dans une durée de temps correcte. Il indique que c'est par analogie avec la durée de l'agrément accordée aux hôpitaux qui est également de six ans. Il s'agit de concilier la réalité et le souci de l'Exécutif de contrôler les maisons de repos et permettre à celles-ci de travailler normalement.

Ce même commissaire déclare que cette similitude avec les hôpitaux est une bonne justification et que cette durée permet d'amortir les investissements importants dans ce secteur.

Deux commissaires demandent si le Conseil consultatif du troisième âge a été consulté sur ce projet de décret ?

M. le ministre indique qu'il a été consulté et n'a formulé aucune objection.

M. le Président demande de pouvoir obtenir cet avis et l'annexer au présent rapport.

M. le ministre marque son accord et communique l'avis du Conseil consultatif du troisième âge (1).

Un autre membre estime que l'initiative du ministre est une bonne chose car dans le domaine des maisons de repos pour personnes âgées, l'initiative commerciale est de plus en plus importante et pose parfois de réels problèmes. Par ailleurs, l'initiative sociale apparaît de moins en moins dans la gestion de maisons de repos. Il demande au ministre quelles raisons l'ont amené à segmenter tout ce qui concerne les maisons de repos alors qu'il y a deux ans lors de la discussion de la déclaration de l'Exécutif, on semblait s'orienter vers quelque chose de global. Il rappelle que l'Exécutif s'était engagé à se pencher sur des normes minimum de loisirs pour toutes les personnes âgées vivant en maisons de repos. Que compte faire globalement l'Exécutif pour les maisons de repos ? Que prévoit la Communauté française pour les appartements pour vieux conjoints ? Quels moyens budgétaires seront disponibles pour la réalisation de ce programme ?

Un commissaire demande si le ministre a suivi les objections du Conseil d'Etat pour la rédaction de son projet de décret.

M. le ministre répond qu'il a été tenu compte des observations du Conseil d'Etat dans le texte examiné par la commission.

(1) Il figure en annexe n° 1 du présent rapport.

Un autre commissaire déclare qu'il comprend la nécessité de procéder à une réforme en profondeur dans ce domaine alors qu'il existe un certain nombre de situations malheureuses et scandaleuses. Mais il remarque que pour des raisons budgétaires, il faut parfois attendre dix ans pour obtenir l'autorisation de subsidiation de construction. Dès lors, il vaut mieux agir de manière pragmatique que de se lancer dans la rédaction d'un grand projet de décret qui serait irréalisable faute de moyens budgétaires. Or, on assiste de plus en plus et de plus en plus vite à la privatisation des homes et seniories. Il faut éviter que s'installe réellement un système d'hébergement à deux vitesses, l'un privé réservé à ceux qui ont le plus de moyens financiers, et l'autre réservé aux plus démunis.

Il faut pouvoir répondre à toute la problématique des demandes car il y a des personnes qui ne peuvent plus pour des raisons physiques avoir accès à leur appartement et doivent se tourner vers telle ou telle institution en fonction de leurs revenus.

M. le Président demande combien d'agréments de maisons de repos ont été refusés par l'Exécutif depuis sa formation, il y a 22 mois ?

M. le ministre indique que depuis son entrée en fonction, il a refusé l'agrément à trois maisons de repos.

Un membre demande quelles raisons ont amené le ministre à refuser l'agrément à ces maisons de repos ?

M. le ministre répond qu'il s'agit de raisons de sécurité essentiellement notamment au point de vue de la vétusté de certaines installations ou de risques d'incendie mais aussi de raisons d'insalubrité.

Un commissaire souligne qu'il ne faut pas uniquement dans le cas des refus d'agrément se braquer sur des problèmes de sécurité. Il est des cas où c'est l'environnement même ou l'encadrement qui posent problèmes. Il existe des maisons de repos qui sont établies dans des bâtiments anciens mais qui accordent plus de confort à leurs pensionnaires que des seniories modernes qui ne possèdent pas toutes un jardin et qui confinent les personnes âgées dans leur chambre.

M. le Président rappelle que la première responsabilité du ministre, c'est la sécurité des personnes hébergées parce que sa responsabilité est personnelle et l'engage. Par ailleurs, il est souvent interpellé par les autorités locales pour qu'il intervienne dans les problèmes de sécurité.

M. le ministre répond à la question de la globalisation de la problématique des maisons de repos, en précisant qu'il préfère la tactique

du pas à pas qui permet d'avancer dans ce secteur plutôt que la technique du projet de décret mammoth qui laisse la situation en friche trop longtemps. Par ailleurs, il faudrait inclure trop de dérogations et de mesures transitoires et dès lors, il vaut mieux être pragmatique.

Les maisons de repos « commerciales » sont très modernes et répondent à toutes les normes de sécurité. C'est déjà un pas en avant par rapport à la situation antérieure. Nous devons passer à l'étape suivante qui concerne l'encadrement des maisons de repos.

Un commissaire estime qu'il faudrait que la Communauté française définisse des normes minimales en ce qui concerne la qualité de vie dans les maisons de repos pour permettre par exemple aux personnes âgées d'avoir des structures de loisirs et empêcher qu'elles restent toute une journée confinées dans leur chambre. A titre d'exemple, il demande qu'au minimum, ces normes prévoient un petit jardin afin de permettre aux personnes âgées de sortir de leurs chambres.

M. le Président indique que dans les critères de subsidiation figurent de semblables normes.

Un autre commissaire indique que nombre de maisons de repos « commerciales » possèdent des petits jardins et autres aménagements et évitent le confinement de leurs pensionnaires dans leurs chambres et qu'elles ne sont pas nécessairement plus chères que d'autres structures d'accueil. Elles insistent très fort sur ces aménagements.

M. le ministre aborde la question de l'appartement de vieux conjoints en signalant qu'un groupe a été constitué au sein de son cabinet en vue d'étudier cette question de plus près et de pouvoir prendre des initiatives en ce domaine.

Un membre signale que vu la situation démographique actuelle, la question de l'accueil des personnes âgées en maisons de repos mérite toute l'attention de la commission. Il faut absolument que la situation s'améliore.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Il n'appelle pas d'objections.

Article 2

Il n'appelle pas d'objections.

VOTE SUR LES ARTICLES

L'article 1^{er}, mis aux voix, est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

L'article 2, mis aux voix, est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

VOTE SUR L'ENSEMBLE DU BUDGET

L'ensemble du projet de décret, mis aux voix, est adopté à l'unanimité des 8 membres présents.

Il a été fait confiance au Président et au rapporteur pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,
P. LENFANT.

Le Président,
A. BERTOUILLE

ANNEXE N° 1

Avis concernant un projet de décret modifiant le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées

Par lettre du 9 août 1988, M. Picqué, ministre des Affaires sociales et de la Santé, a demandé l'avis du Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française sur un projet de décret modifiant le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées.

I. Contenu, exposé des motifs et examen des articles de ce projet

A. Contenu

« L'Exécutif de la Communauté française, sur proposition du ministre des Affaires sociales et de la Santé,

ARRETÉ :

Le ministre des Affaires sociales et de la Santé est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}. — L'article 3, § 2, du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées est remplacé par la disposition suivante :

« § 2. L'agrément est octroyé pour une période de six ans au plus. Il peut être prorogé pour une période égale ou inférieure à six ans. Il ne vaut que pour l'établissement situé à l'adresse indiquée dans la demande d'agrément. Il prend fin de plein droit à la date d'expiration de la période d'agrément ou en cas de changement de la personne physique ou morale qui gère l'établissement. »

Art. 2. — Un article 13bis, rédigé comme suit, est inséré dans le décret du 10 mai 1984 précité :

« Art. 13bis. — Les décisions d'octroi d'agrément intervenues avant l'entrée en vigueur du présent décret cessent de produire leurs effets à l'expiration de la période de six ans qui suit la date de ces décisions. »

Art. 3. — Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Fait à Bruxelles, le

*Pour l'Exécutif de la Communauté française,
le ministre des Affaires sociales et
de la Santé,*

Charles PICQUE. »

B. Exposé des motifs

« Le présent projet de décret ne modifie pas fondamentalement le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées. Il apporte seulement une légère retouche au texte initial en vue de limiter à six ans l'agrément octroyé par l'Exécutif aux établissements visés à l'article 1^{er} du décret précité tout en prévoyant la possibilité, pour lesdits établissements, d'obtenir une prorogation de l'agrément pour une période d'une durée égale ou inférieure à six ans. Cette disposition vaut aussi bien pour les décisions d'octroi d'agrément qui seront

prises par l'Exécutif à partir de l'entrée en vigueur du présent projet de décret que pour les décisions antérieures à celles-ci.

La nouvelle mesure vise à renforcer la protection des personnes âgées hébergées dans les maisons de repos en contraignant les établissements, à l'issue de chaque période d'agrément, à faire, à nouveau, la preuve que toutes les conditions fixées pour obtenir celui-ci sont bien respectées. Elle vient s'ajouter aux consignes permanentes données par l'administration aux membres de l'inspection dans le cadre de leur mission de surveillance et de contrôle des établissements et aux mesures qui peuvent, en application de l'article 5, § 1^{er}, du décret du 10 mai 1984, être prises par l'Exécutif à l'égard des établissements qui ne satisferaient pas aux normes visées à l'article 4 ».

C. Examen des articles

« Article 1^{er}

Il remplace l'article 3, § 2, du décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées en introduisant la notion de période maximale d'agrément (six ans) et, par voie de conséquence, celle de prorogation de l'agrément.

En plus de la perte, de plein droit, de l'agrément en cas de changement de la personne physique ou morale qui gère l'établissement, situation déjà prévue dans le texte antérieur, le nouveau texte énonce que l'agrément prend également fin à l'expiration du terme fixé.

Article 2

Les agréments accordés sur la base du décret du 10 mai 1984 n'étaient pas limités dans le temps. Les dispositions de l'article 13bis, lequel est inséré dans le décret précité du 10 mai 1984, prévoient que les agréments accordés antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret cesseront, de plein droit, de produire leurs effets à l'expiration de la période de six ans qui suit la date des décisions.

Article 3

Il ne nécessite pas de commentaires.

*Le ministre des Affaires sociales
et de la Santé,*

Charles Picqué »

II. Avis du Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française

Cet avis est formulé en application de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du décret du 2 décembre 1982 créant un Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française.

Le Conseil constate que le projet qui lui est soumis envisage essentiellement trois modifications, à savoir :

1) La fixation d'un terme de six ans au plus à la validité des nouveaux agréments qui seront octroyés.

2) La possibilité de proroger ces agréments pour une période égale ou inférieure à six ans.

3) La limitation des agréments en cours à une période expirant six ans après la date de leur octroi.

Sur la base de ces constatations et après rapport de son Bureau qui s'est réuni le 15 septembre 1988, les membres du Conseil procèdent à un large échange de vues au cours duquel les remarques et observations suivantes sont formulées :

1) Il est rappelé que la législation actuelle prévoit des moyens importants en ce qui concerne la protection des personnes âgées hébergées en maisons de repos.

En effet, le § 1^{er} de l'article 5 du décret du 10 mai 1984 précise que l'Exécutif ou le ministre que celui-ci délègue peut, à tout moment et selon une procédure bien déterminée, retirer un agrément ou fermer un établissement lorsque les normes en vigueur ne sont pas respectées.

A cet effet, l'article 10 dudit décret prévoit le contrôle du respect de ces normes et, sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, confie cette mission de surveillance aux fonctionnaires compétents du ministère de la Communauté française en leur accordant notamment le pouvoir de constater les infractions dans des procès-verbaux dont copie est adressée dans les quinze jours aux contrevenants en vue de la mise en œuvre des sanctions pénales stipulées à l'article 11 du même décret.

2) Dans ce contexte et sans préjudice de l'organisation de contrôles permanents, réguliers et fortuits des conditions d'hébergement en maisons de repos, la fixation d'un terme de six ans à la validité des agréments constitue un moyen supplémentaire de contrôle automatique et programmé permettant à chaque gestionnaire d'établissement ainsi qu'aux services de l'Exécutif de la Communauté française de s'organiser en vue d'une échéance bien déterminée.

3) Il est à craindre que la procédure de prorogation des agréments n'aggrave les difficultés liées à l'application et au contrôle des normes de sécurité par les services d'incendie compétents.

Il apparaît en effet que l'interprétation de ces normes peut varier non seulement en fonction des services concernés mais également en fonction des responsables chargés de formuler les rapports.

Etant donné que ces rapports constituent le fondement de la délivrance par les bourgmestres de l'attestation visée à l'article 2, b), de l'arrêté de l'Exécutif du 10 juillet 1984, il importe de prendre toutes les dispositions utiles et d'édicter des normes de sécurité claires et précises dont l'application et le contrôle ne laissent aucune place à l'arbitraire.

4) Constatant que le projet de décret ne vise que les agréments *stricto sensu*, il convient d'attirer l'attention sur l'existence d'un nombre important d'établissements soumis au régime d'autorisation de fonctionnement provisoire, parfois fixée sans terme, ainsi que sur ceux soumis à l'application de la loi du 22 mars 1971 modifiée par la loi du 15 juillet 1976 octroyant des subsides.

En ce qui concerne les premiers, il est souhaitable que la durée de l'autorisation de fonctionnement provisoire soit strictement limitée, « en attendant les conclusions de

l'examen complet du dossier devant aboutir à une décision quant à l'agrément » (1).

En ce qui concerne les seconds, il y a lieu de rappeler que le Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française a émis l'avis, d'une part, qu'une demande de subsides ne doit pas être suspensive de l'obligation de respecter les normes imposées à tous les établissements et, d'autre part, qu'il conviendrait de procéder à la révision de la législation relative à l'octroi des subsides susmentionnés en manière telle que cette révision aboutisse à une simplification de la procédure (2).

5) Deux modifications distinctes sont enfin envisagées à propos de l'article 13bis nouveau qui prévoit la limitation des agréments en cours à une période expirant six ans après leur octroi.

La première modification du projet de décret vise à fixer un délai de six ans pour les nouveaux agréments uniquement alors que la seconde a pour but de limiter les agréments en cours à une période expirant six ans après la date de la publication du nouveau décret.

En conclusion de sa délibération fondée sur les remarques et observations qui précèdent, le Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française décide d'émettre l'avis suivant :

A. En ce qui concerne le contenu du projet proprement dit :

Les textes des articles 1, 2 et 3 sont approuvés par 9 voix contre 4, moyennant 1 abstention.

B. En ce qui concerne l'exposé des motifs :

Le Conseil propose le texte suivant :

« Le présent projet de décret ne modifie pas fondamentalement le décret du 10 mai 1984 relatif aux maisons de repos pour personnes âgées. Il apporte seulement une légère retouche au texte initial en vue de limiter à six ans l'agrément octroyé par l'Exécutif aux établissements visés à l'article 1^{er} du décret précité tout en prévoyant la possibilité, pour lesdits établissements, d'obtenir une prorogation de l'agrément pour une période d'une durée égale ou inférieure à six ans.

Cette disposition vaut aussi bien pour les décisions d'octroi d'agrément qui seront prises par l'Exécutif à partir de l'entrée en vigueur du présent projet de décret que pour les décisions antérieures à celle-ci.

A propos de ces dernières, il y a cependant lieu de préciser que la limitation des agréments qui les concernent expire six ans après la date de leur octroi.

La nouvelle mesure vise à renforcer la protection des personnes âgées hébergées dans les maisons de repos en contraignant les établissements, à l'issue de chaque période d'agrément, à faire à nouveau la preuve que toutes les conditions fixées pour obtenir et conserver l'agrément requis sont bien respectées.

Sans préjudice des dispositions de l'article 5 du décret précité visant, à tout moment, la possibilité de retirer un agrément ou de fermer un établissement lorsque les nor-

(1) Conseil de la Communauté française, 130 (session 1983-1984) n° 1 — Projet de décret relatif aux maisons de repos pour personnes âgées, analyse des articles, p. 3.

(2) Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française — Avis concernant un mémorandum destiné à l'Exécutif de la Communauté française. Doc. 535/17.3.1988/31, p. 8.

mes en vigueur ne sont pas respectées, cette mesure vient s'ajouter aux contrôles et aux sanctions stipulés respectivement aux articles 10 et 11 du décret dit.

En fonction du vote exprimé sur le contenu du projet proprement dit, cette proposition est approuvée par 9 voix contre 4, moyennant 1 abstention.

C. En ce qui concerne l'examen des articles :

Le Conseil propose le texte suivant :

1) Article 1^{er}

« Introduisant la notion de période maximale d'agrément, cet article fixe un terme de six ans au plus à la validité des agréments qui seront octroyés à partir de la date de publication du nouveau décret. Il prévoit en outre la possibilité de proroger ces agréments pour une période égale ou inférieure à ce terme.

Vu le maintien de la disposition du décret modifié stipulant la perte de plein droit de l'agrément en cas de changement de la personne physique ou morale qui gère l'établissement, il énonce également que cet agrément prend fin à l'expiration du terme fixé. »

2) Article 2

« Les agréments accordés sur la base du décret du 10 mai 1984 n'étaient pas limités dans le temps.

Les dispositions de l'article 13^{bis} nouveau prévoient que les agréments accordés antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret cessent, de plein droit, de produire leurs effets à l'expiration de la période de six ans qui suit la date de leur octroi. »

3) Article 3

« Cet article ne nécessite aucun commentaire. »

En fonction du vote exprimé sur le contenu du projet proprement dit, cette proposition est approuvée par 9 voix contre 4, moyennant 1 abstention.

Complémentairement à leur délibération visant la demande précise qui leur est adressée, tous les membres du Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française tiennent à attirer une particulière attention sur les constatations et souhaits exprimés au point 4) de la page 4 du présent avis, à propos des autorisations de

fonctionnement provisoire et de l'octroi des subsides prévus en application de la loi du 22 mars 1971 modifiée par celle du 15 juillet 1976.

D'une manière unanime les membres du Conseil souhaitent également que le contrôle du respect des normes fixées par l'arrêté de l'Exécutif du 10 juillet 1984 soit mieux organisé, plus efficace et coordonné entre les services compétents.

Dans ce contexte, le Conseil rappelle le contenu d'avis précédents fondés sur la constatation d'hébergement de personnes âgées en contravention avec les articles 3 et 6 du décret du 10 mai 1984. A ce sujet, le Conseil regrette vivement qu'il ne soit pas fait application de l'article 10, § 2, de ce décret stipulant notamment le droit de constater les infractions dans un procès-verbal dont copie est adressée aux contrevenants dans les quinze jours.

Le Conseil estimait en effet que de tels établissements devraient être immédiatement sanctionnés par mesure de protection des personnes âgées et par mesure d'équité vis-à-vis des responsables qui, préalablement à la mise en activité de leur établissement, se conforment aux dispositions légales.

A ces occasions, le Conseil exprimait le souhait que les services de l'Exécutif de la Communauté française appliquent d'une manière uniforme et dans chaque secteur d'inspection l'article 10 précité et prennent les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre les sanctions de l'article 11 qui le suit.

Ainsi fait par le Conseil consultatif du troisième âge pour la Communauté française en séance du 15 septembre 1988.

Le Conseil était composé de :

M. FLOY, Président, MM. JORIS et J. FIEVET, Vice-Présidents, Mme HERION-SCOHY, Mlle BERCK, MM. ALLARDIN, BEHETS-WYDEMANS, DETIENNE, HULLEBROECK, LEGRAIVE, NOTTEBAERT, PAQUET et WLOMAINCK, membres effectifs, Mme AIMONT-CASTERMANS et M. THIRIFAYS, membres suppléants.

Le Secrétaire,

H. COULON.

Le Président,

J. ELOY.